

JEROEN CUVELIER ET PHILÉMON MUAMBA MUMBUNDA

RÉFORME DOUANIÈRE NÉOLIBÉRALE, FRAGILITÉ ÉTATIQUE ET PLURALISME NORMATIF

LE CAS DU GUICHET UNIQUE À KASUMBALESA

Dans le cadre d'une réforme des services douaniers congolais, la ville frontalière de Kasumbalesa a récemment été dotée d'un guichet unique. Bien que cette innovation soit considérée comme un tournant décisif dans le processus de formalisation du commerce international entre le Congo et l'Afrique australe, elle n'a pas mené à la disparition totale de la multitude d'arrangements officieux à la frontière. Dans cet article, le monde douanier de Kasumbalesa est analysé au moyen de la notion de « champ social semi-autonome ». D'après les auteurs, le guichet unique a eu quatre conséquences inattendues : il a donné lieu à une forte croissance de la compétition entre les différents services douaniers pour avoir accès aux revenus illicites ; il a occasionné le recyclage d'un certain nombre d'anciennes techniques de corruption par les douaniers ; il a stimulé le recours croissant par les acteurs étatiques et leurs clients aux services de médiateurs non-étatiques pour organiser leurs négociations informelles et leurs tromperies ; et finalement il a provoqué l'émergence d'une institution de l'ombre permettant aux autorités de la province du Katanga d'augmenter les recettes fiscales du commerce transfrontalier.

Le 11 novembre 2011 était un jour de fête à Kasumbalesa, ville congolaise frontalière, située juste en face de la ville zambienne de Chililabombwe et à 85 kilomètres de la capitale provinciale, Lubumbashi. Ce jour-là, une cérémonie solennelle avait lieu pour inaugurer un nouveau complexe douanier ultra-moderne ayant coûté plusieurs millions de dollars et comprenant, entre autres, un grand bâtiment de quatre étages abritant les principaux services douaniers, six bandes d'accès, des parkings, une clinique, des douches et des sanitaires¹. Plusieurs personnalités étaient venues à Kasumbalesa pour assister à la cérémonie : à côté de Joseph Kabila, le président de la République, on comptait Moïse Katumbi Chapwe, le gouverneur de la province du Katanga, Albert Kasongo Mukonzo, le directeur général de l'Office Congolais de Contrôle

1. Journal quotidien de *Digital Congo TV*, 11 novembre 2011.

(OCC) et Gabriel Mwepu, le directeur adjoint de la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA)².

Évidemment, la présence de Kabila à la cérémonie d'inauguration n'était en rien fortuite. Elle s'expliquait d'abord par l'importance stratégique de Kasumbalesa, premier poste frontalier terrestre du pays – le deuxième après Kinshasa en volume de trafic³. Elle s'expliquait ensuite par le fait que l'achèvement des travaux à la frontière entre le Congo et la Zambie constituait une excellente occasion de démontrer la bonne volonté du gouvernement congolais, souvent critiqué par les bailleurs de fonds occidentaux et la société civile congolaise pour son manque de dynamisme en matière de réformes politiques et administratives. Interviewé par *Digital Congo*, une chaîne de télévision privée appartenant à la sœur de Kabila, le gouverneur katangais Katumbi affirmait que les travaux effectués à Kasumbalesa devaient être considérés comme une illustration de l'efficacité de la politique de reconstruction entamée par le chef de l'État : « Les cinq chantiers sont réels dans la République Démocratique du Congo et surtout dans la province du Katanga⁴ ».

Dans son discours d'investiture de 2006, le président Kabila avait en effet arrêté cinq chantiers prioritaires pour le développement du pays : le logement, la création d'emplois, l'eau et l'énergie, l'éducation et la santé, et, enfin, les infrastructures⁵. Comme l'a remarqué Katrien Pype dans son analyse de la propagande du Parti pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD)⁶, la campagne autour des cinq chantiers avait comme objectif principal de prouver que le chef de l'État et son équipe étaient capables de mener des réalisations concrètes et ne craignaient pas d'expliquer comment l'argent du contribuable congolais était utilisé. Il n'est donc pas surprenant que, dans le reportage de *Digital Congo* sur l'inauguration du nouveau bâtiment, l'équipe de journalistes ait pris soin de montrer un grand panneau publicitaire avec une photo du président, accompagnée par le slogan : « Si vous ne croyez pas à mes paroles, croyez au moins à mes œuvres ». En faisant référence aux paroles bibliques de Jésus-Christ, les *spin doctors* de Kabila souhaitaient souligner

2. « Inauguration du nouveau bâtiment du poste frontalier de Kasumbalesa », information du site internet de l'Office Congolais de Contrôle, <www.occ-rdc.cd/article702.html>, consulté le 5 décembre 2012.

3. M. Devey, « Katanga - Carnet de route : stratégie Kasumbalesa », *Jeune Afrique*, 30 mai 2012.

4. Journal quotidien de *Digital Congo TV*, 11 novembre 2011.

5. T. Vircoulon, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 227, 2008, p. 110.

6. K. Pype, « Political Billboards as Contact Zones: Reflections on Urban Space, the Visual and Political Affect in Kabila's Kinshasa », in R. Vokes (dir.), *Photography in Africa: Ethnographic Perspectives*, Suffolk, Boydell et Brewer, 2012, p. 187-204.

que le président suivait l'exemple du messie en cherchant à convaincre les incrédules par des actes et des résultats concrets.

Pourtant, si on fait le bilan des douze années au pouvoir de Joseph Kabila, les indicateurs se révèlent décevants dans presque tous les domaines. En 2011, le Congo occupait la dernière place parmi les 187 pays formant le classement de l'Indice du développement humain établi par le Pnud. L'espérance de vie (à la naissance) dans l'ancienne colonie belge s'élevait à 48,4 années, la durée moyenne de scolarisation à 3,5 années et le revenu national brut par habitant à 280 dollars américains. Toujours selon le Pnud, 78 % de la population congolaise se plaignait de la qualité de l'eau⁷, une insatisfaction corroborée par un rapport publié par la Banque mondiale en 2012 établissant que l'économie congolaise perd 208 millions de dollars américains par an à cause des mauvaises conditions d'assainissement de l'eau⁸. L'ONG Transparency International signale pour sa part que le gouvernement congolais n'est pas du tout transparent sur la façon dont il gère le budget national et attribue au Congo la 160^e place (sur 176) dans le classement des pays perçus comme les moins corrompus⁹. Faut-il alors en conclure que la cérémonie d'inauguration du nouveau bâtiment à Kasumbalesa n'était qu'une pièce de théâtre, une mascarade¹⁰ dans un État en faillite ? Pas nécessairement.

LE MONDE DOUANIER DE KASUMBALESA : UN CHAMP SOCIAL SEMI-AUTONOME

Même s'il est largement reconnu que l'État congolais est très fragile et ne correspond pas du tout à l'idéal-type wébérien de l'État moderne, il serait exagéré selon nous de prétendre qu'il est moribond ou sur le point de disparaître. Comme l'a remarqué Fredrik Söderbaum¹¹, beaucoup d'États africains réussissent à survivre grâce à la reconnaissance de leur souveraineté

7. Profil de la RDC en 2011, établi par le Pnud, <<http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/COD.html>>, consulté le 6 décembre 2012.

8. *Economic Impacts of Poor Sanitation in Africa*, publication du Water and Sanitation Program de la Banque Mondiale, avril 2012, <www.wsp.org/content/africa-economic-impacts-sanitation#DRC>, consulté le 17 mars 2013.

9. Informations disponibles sur le site internet de l'ONG Transparency International, <www.transparency.org/country#COD>, consulté le 7 décembre 2012.

10. Voir T. Trefon, *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, Londres/New York, Zed Books, 2011.

11. F. Söderbaum, « Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks », *Global Governance*, vol. 10, n° 4, octobre-décembre 2004, p. 419-436 (en particulier p. 426).

par la communauté internationale. D'après le même auteur, l'importance stratégique de la souveraineté expliquerait, à son tour, pourquoi tant de décideurs politiques africains sont si prompts à soutenir des initiatives régionales de caractère néolibéral comme la Southern African Development Community (SADC) et la Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa), bien que ces dernières aient pour but de réduire le rôle des États dans les économies de la région. Toujours selon Söderbaum, les leaders africains savent qu'en participant à de telles initiatives, ils peuvent se présenter comme les dirigeants d'États réels et solides, reconnus et soutenus par la communauté internationale¹².

Les recherches de Brenda Chalfin sur la réforme des services douaniers au Ghana montrent que Söderbaum est fondé à dire que les projets néolibéraux ne donnent pas nécessairement lieu à un affaiblissement des États africains. Chalfin a constaté que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, les autorités ghanéennes ont réussi à employer le programme de réforme néolibérale pour renforcer la présence et l'influence de l'État, notamment à ses frontières. Le gouvernement d'Accra a profité du soutien financier des entreprises multinationales pour augmenter l'efficacité des services douaniers à travers toute une gamme d'innovations techniques, mais aussi pour renforcer son autorité dans les zones périphériques du territoire ghanéen¹³.

L'analyse portée sur le Ghana par Chalfin permet de questionner les effets de la réforme douanière néolibérale au Congo, qui est composée de deux volets : la création de nouvelles infrastructures et l'introduction d'un système de « guichet unique ». L'idée sous-jacente à cette innovation était que l'automatisation des procédures d'importation et d'exportation aiderait à augmenter le niveau de transparence, à réduire le nombre d'intervenants dans les opérations de dédouanement et, à terme, à limiter sensiblement les possibilités de fraude. Mais en dépit de la tentative de la communauté internationale de s'immiscer dans les affaires du monde douanier de Kasumbalesa, ce dernier n'a pas perdu sa capacité à générer ses propres règles et à les faire respecter. Par conséquent, le trafic transfrontalier n'est toujours pas entièrement organisé selon la législation officielle. On assiste à une persistance du pluralisme normatif, qui est à la base d'une large gamme d'arrangements informels entre douaniers et usagers.

Tout comme dans le Bassin du Lac Tchad, où Janet Roitman a mené ses enquêtes sur le commerce transfrontalier, il y a à Kasumbalesa une coexistence

12. *Ibid.*, p. 423-425.

13. B. Chalfin, *Neoliberal Frontiers: An Ethnography of Sovereignty in West Africa*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 2010.

du « code officiel » (*code of officialdom*) et du « code du trafic » (*code of trafficking*)¹⁴. C'est pour cela que, dans notre analyse, nous considérons le monde douanier de Kasumbalesa comme un « champ social semi-autonome », défini par Sally Falk Moore comme :

« un petit champ, observable par un anthropologue, qui a la capacité de générer des règles, des coutumes et des symboles de manière interne, mais qui est en même temps vulnérable à des règles, des décisions et d'autres forces émanant du monde plus large par lequel il est entouré. Le champ semi-autonome possède les capacités de pouvoir créer des règles et il a aussi les moyens d'encourager ou de forcer les gens d'y obéir, mais en même temps il fait partie d'une matrice sociale plus large qui peut l'influencer et l'envahir, parfois sur l'invitation de ceux qui se trouvent à l'intérieur du champ, parfois de sa propre initiative¹⁵ ».

Néanmoins, il importe de ne pas surestimer l'autonomie du champ social du monde douanier de Kasumbalesa et de ne pas non plus exagérer l'antagonisme entre le régime de Kinshasa et les services douaniers de la ville frontalière. Dans un ouvrage consacré à la survie de l'État africain à l'ère post-coloniale, Pierre Englebert a montré que, dans beaucoup des États supposés « faibles » ou « faillis » en Afrique subsaharienne, les élites régionales préfèrent ne pas s'opposer ouvertement au pouvoir du gouvernement central. Au lieu de prendre une position de résistance ou de se rebeller, ces élites essaient plutôt de maintenir une bonne entente avec certains acteurs stratégiques au sein de l'État central, dominé par la présidence et ses alliés.

Selon Englebert, cette attitude s'explique par le fait que, même dans un État qui se trouve au bord de la faillite et dont le gouvernement central n'a presque plus de ressources financières à distribuer à ses clients, les élites régionales ont toujours intérêt à obtenir et garder de bonnes positions dans les institutions étatiques. Ils peuvent utiliser l'autorité attachée à de telles positions pour dominer les populations locales et/ou pour en extraire des revenus et ce n'est que grâce au soutien des décideurs politiques au niveau national qu'ils peuvent y avoir accès.

Au Congo, le gouvernement de Kinshasa confie des parcelles de pouvoir étatique aux élites régionales pour que ces dernières puissent obtenir des revenus de manière directe et avec une marge de manœuvre assez considérable. Elles sont ainsi libres d'inventer leurs propres règles et de continuer leurs

14. J. Roitman, *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2005, p. 188.

15. S. F. Moore, « Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study », *Law & Society*, vol. 7, n° 1, 1972, p. 720.

pratiques de corruption, malgré les tentatives des bailleurs de fonds de promouvoir une culture de bonne gouvernance dans les institutions publiques congolaises¹⁶. Si le champ social du monde douanier de Kasumbalesa possède une certaine autonomie, cela est donc en grande partie dû à la politique de prébendes développée par le régime de Kabila¹⁷.

Dans les développements qui suivent, nous allons d'abord expliquer comment et pourquoi le gouvernement congolais a introduit un système de « guichet unique » dans le cadre d'une réforme douanière néolibérale imposée par la communauté internationale. Ensuite nous allons montrer que l'introduction de ce nouveau système a eu quatre conséquences principales : une forte croissance de la compétition entre les différents services douaniers pour avoir accès aux revenus illicites ; le recyclage d'un certain nombre d'anciennes techniques ayant permis aux élites régionales et aux agents de la douane de se libérer de certaines contraintes du guichet unique ; le recours croissant, par les acteurs étatiques et leurs clients, aux services de médiateurs non-étatiques pour organiser leurs négociations informelles et leurs tromperies ; et l'émergence d'une institution de l'ombre permettant aux autorités de la province d'augmenter les recettes fiscales du commerce transfrontalier en dehors du système du guichet unique.

L'INTRODUCTION DU GUICHET UNIQUE

Selon Ibrahima Diagne, la notion de « guichet unique » ou *single window* peut être définie comme « une facilité permettant aux parties impliquées dans le commerce et le transport de déposer des informations et des documents normalisés auprès d'un point d'entrée unique afin de remplir toutes les formalités officielles liées à l'importation, à l'exportation ou au transit »¹⁸.

Le Congo n'est pas le seul pays africain à avoir introduit un système de guichet unique. Plusieurs pays en Afrique subsaharienne ont pris des mesures similaires, encouragés voire même contraints par les réalités de la

16. P. Englebert, *Africa: Unity, Sovereignty and Sorrow*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 2009 (voir notamment le chapitre 4).

17. Voir aussi *The State Versus the People: Governance, Mining and the Transitional Regime in the Democratic Republic of Congo*, Amsterdam, Netherlands Institute for Southern Africa and International Peace Information Service, 2006, p. 59-65, <<http://fataltransactions.org>>; T. Trefon, « Public Service Provision in a Failed State: Looking Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo », *Review of African Political Economy*, n° 119, mai 2009, p. 9-21.

18. I. Diagne, *L'exemple du Sénégal: facilitation des échanges et coopération Sud Sud*, OCDE, 2006, <www.oecd.org/dac/aft/37479766.pdf>, consulté le 21 février 2013.

mondialisation économique et les demandes des bailleurs de fonds et des institutions internationales telles que l'Organisation mondiale du Commerce, l'Organisation mondiale de la Douane, la Banque mondiale et les Nations unies¹⁹.

Un rapport de la Banque mondiale de 2009 a démontré que les frais de transport sur le continent africain sont les plus élevés du monde²⁰. Les auteurs du rapport ont remarqué que ce problème est dû, entre autres, au retard que prennent les transporteurs lorsqu'ils traversent des frontières internationales, à cause de procédures bureaucratiques extrêmement lourdes, lentes et coûteuses. Le guichet unique est une tentative pour résoudre ce problème.

Dans le cas du Cameroun, Thomas Cantens a noté que l'utilisation de Sydonia – un logiciel développé par la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (Cnuced) dans le but d'aider les pays en voie de développement à moderniser leurs services douaniers et à mettre en place des guichets uniques – présente plusieurs avantages. Le programme rend possible la suppression des formalités douanières inopportunes, augmente la fluidité du trafic, réduit les coûts et contribue à une plus grande transparence du système²¹. De surcroît, l'outil Sydonia permet la production de statistiques harmonisées ainsi que la facilitation de la collecte des droits par les États²².

Au Congo, les décideurs politiques – à Kinshasa comme dans les provinces – ont tous leurs raisons pour soutenir l'informatisation des procédures de dédouanement, une des composantes principales du programme de réforme et de modernisation de la douane congolaise, initié en 2003 et financé par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans le cadre de la stabilisation économique et de la reconstruction nationale²³. Le gouvernement national de Kinshasa se devait d'augmenter ses recettes, d'améliorer la gestion des finances publiques et le climat des affaires, de combattre la fraude dans le secteur public et d'attirer des investisseurs privés dans le cadre de sa

19. B. Chalfin, *Neoliberal Frontiers...*, op. cit.

20. S. Teravaninthorn et G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors*, Washington, Banque mondiale, juillet 2008.

21. T. Cantens, « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques », *Afrique contemporaine*, vol. 3-4, n° 223-224, 2007, p. 290.

22. F. Saudubray, « Les vertus de l'intégration régionale en Afrique », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 227, 2008, p. 181.

23. « Inauguration du "guichet unique" au port de Matadi. L'Adg Kasongo : "apprenons à faire la douane autrement" », *Le Potentiel*, 1^{er} juillet 2003. Le décret sur l'institution d'un guichet unique à l'importation et à l'exportation a été signé par le chef de l'État le 30 décembre 2005, <www.leganet.cd>, consulté le 22 février 2013.

collaboration avec les institutions financières précédemment mentionnées²⁴. Le gouvernement du Katanga, quant à lui, pensait que les mesures annoncées dans le contexte de la réforme douanière constituaient un premier pas vers une plus grande autonomie financière pour les provinces. La population katangaise et les décideurs politiques au niveau provincial attendaient avec impatience le début du processus de décentralisation prévue par la nouvelle constitution du 18 février 2006²⁵.

Les bailleurs de fonds de la RDC ont investi beaucoup d'argent dans la réforme douanière. En 2006, l'Union européenne et le gouvernement français ont cofinancé trois projets pilotes destinés à réformer l'Office des Douanes et Accises (Ofida), le service douanier congolais principal : au port de Matadi, à Kinshasa-Est, et à Kasumbalesa. En finançant le projet à Kasumbalesa, dont le coût total était estimé entre 2,5 et 3 millions euros, les bailleurs de fonds ont voulu réorganiser et simplifier les opérations de l'Ofida, en lui offrant de nouveaux locaux, des équipements et matériels informatiques, ainsi qu'une assistance technique et organisationnelle et un renforcement des capacités du personnel douanier²⁶.

Le 10 mai 2010, le ministre des Finances national a inauguré le « guichet unique » à Kasumbalesa²⁷. Depuis cette date, le nouveau logiciel (appelé Sydonia ++) permet aux douaniers de communiquer en interne par messagerie électronique et de s'échanger des données concernant la quantité et la nature des marchandises à l'import-export. En principe, il leur suffit de se baser sur les données reçues par voie électronique ainsi que sur la version électronique des tarifs des droits et taxes pour faire leur travail²⁸. Le système est géré par la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA), le successeur de l'Ofida.

24. T. Trefon, *Congo Masquerade...*, op. cit., p. 25; J. Tshibwabwa Kuditshini, « Global Governance and Local Government in the Congo: The Role of the IMF, World Bank, the Multinationals and the Political Elites », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, n° 2, juin 2008, p. 195-216.

25. Gouvernement de la RDC/Banque mondiale, *Étude diagnostique sur l'intégration*, Gouvernement de la RDC/Banque mondiale, juillet 2010, p. 39.

26. Global Witness, *Une corruption profonde : fraude, abus et exploitation dans les mines de cuivre et du cobalt du Katanga*, rapport, Global Witness Publishing, juillet 2006, p. 12, <<http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/kat-doc-fr-lowres.pdf>>.

27. « Inauguration guichet unique à Kasumbalesa », site internet du gouvernorat de la province du Katanga, 11 mai 2010, <www.katanga.cd>, consulté le 12 décembre 2012.

28. M. Mwamba, « Katanga : l'informatisation fait gagner du temps et de l'argent », *Syfia Grands Lacs*, 25 novembre 2011.

QUATRE CONSÉQUENCES DU GUICHET UNIQUE À KASUMBALESA

Kasumbalesa est un des points de transit les plus stratégiques entre l'Afrique centrale et l'Afrique australe. La ville frontalière constitue la principale porte d'entrée pour toutes les marchandises destinées à la province du Katanga et aux deux Kasai, tout comme elle sert aussi de point de sortie pour des produits congolais destinés à l'Afrique australe, et en dehors du continent. Le gouvernement congolais ne laisse échapper aucune occasion de souligner que l'introduction du guichet unique a donné lieu à une accélération du trafic transfrontalier et à une augmentation considérable des recettes douanières à Kasumbalesa. Alors qu'autrefois un chauffeur de camion devait attendre entre 4 et 7 jours avant de pouvoir traverser la frontière, aujourd'hui le temps d'attente moyen serait de 48 heures²⁹. Selon Xavérine Karomba, qui occupait au sein du gouvernement national le poste de vice-ministre du Commerce extérieur entre février 2010 et mars 2012, l'introduction du guichet unique aurait fait passer les recettes douanières à Kasumbalesa de 1,2 million US\$ par mois à 32 millions US\$ par mois³⁰.

La croissance de la compétition entre les différents services douaniers

Pourtant tout n'est pas rose à Kasumbalesa. Pendant nos enquêtes sur le terrain, qui ont eu lieu à Lubumbashi et à Kasumbalesa, en octobre 2011 et en janvier 2012, nous avons pu constater que le « guichet unique » a été difficilement accepté par certains agents publics qui y voyaient un danger, une remise en cause d'un ensemble de pratiques caractéristiques du « champ semi-autonome » que constitue le monde douanier de Kasumbalesa. Avant la réforme douanière, le travail se faisait de manière manuelle et comptait un très grand nombre d'intervenants dans le processus de traitement des données douanières. Par ailleurs, chaque service douanier bénéficiait d'une grande liberté pour faire son travail et gérer ses propres revenus. Mais suite à la réforme douanière et surtout à cause de l'automatisation du traitement des données, la relation entre les différents services douaniers a beaucoup changé.

Ce sont surtout les rapports entre l'Office congolais de Contrôle (OCC) et la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA) qui se sont compliqués.

29. AECOM International Development, *Integrated Border Management (IBM), Border Operations Assessment Kasumbalesa*, rapport soumis à l'USAID/Southern Africa, octobre 2011, p. 21.

30. M. Mwamba, « Katanga... », art. cit.

Ces deux institutions ont été fondées durant les années 1970, sous le règne du président Mobutu. L'OCC, créé en janvier 1974, a toujours été responsable du contrôle de la quantité, de la qualité, de la conformité aux prescriptions légales et des prix de tous les biens de consommation³¹. La DGDA, quant à elle, est le successeur de l'Ofida, une institution qui a vu le jour en 1979 et a depuis été en charge de la perception des taxes sur tous les produits importés par la RDC et exportés depuis ce pays³².

Depuis l'introduction du guichet unique, dont la gestion a été confiée à la DGDA, la méfiance entre les deux services a considérablement augmenté. Alors que la DGDA a commencé à accuser les agents de l'OCC de fraude, l'OCC a riposté en désignant la DGDA comme responsable de la sous-évaluation des marchandises³³. L'OCC s'est trouvé de plus en plus marginalisé par la réforme : on ne lui a pas donné accès au serveur Sydonia³⁴, la Fédération des entreprises du Congo (FEC) lui a reproché d'imposer des taxes trop élevées sur les produits importés³⁵ et les responsables locaux de l'OCC ont dû organiser plusieurs réunions avec leurs collègues de la DGDA pour défendre les compétences légalement attribuées à leur service³⁶. Au mois de mai 2012, Albert Kasongo Mukonzo, le directeur général de l'OCC, a été obligé de signer un protocole d'accord confirmant la suprématie de la DGDA. Le texte de l'accord stipulait, entre autres, que la DGDA avait reçu mandat légal de « percevoir, au nom et pour compte de l'OCC, les frais OCC et la TVA y relative dus à l'occasion de l'importation ou de l'exportation des marchandises » (article 1), que les frais relatifs aux missions de contrôle conjointes seraient à charge de l'OCC (article 8), et, finalement, que l'OCC devait fournir les moyens de fonctionnements matériels et financiers au comité de suivi du protocole d'accord (article 9)³⁷. L'OCC perdait donc le droit de percevoir des taxes en son nom propre et, de plus, se trouvait contrainte de supporter tous les frais associés à l'implémentation du protocole d'accord.

31. L'OCC ne s'occupe pas seulement du contrôle des produits importés et exportés mais aussi de ceux fabriqués et consommés localement. Voir P. Englebert, *Africa...*, op. cit., p. 69-70.

32. T. Trefon et B. Ngoy, *Parcours administratifs dans un État en faillite : récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 70-71.

33. « Kasumbalesa : guichet unique, l'OCC et la DGDA à couteaux tirés », *Radio Okapi*, 22 août 2010.

34. Entretien avec des agents de l'OCC, Kasumbalesa, janvier 2012.

35. « Vent de panique dans le monde des affaires : la FEC à couteaux tirés avec l'OCC », *Le Potentiel*, 30 avril 2010.

36. « Kasumbalesa : guichet unique... », art. cit.

37. Protocole d'accord de collaboration dans le cadre du guichet unique à l'importation et à l'exportation, fait à Kinshasa, 16 mai 2012, <http://www.occ-rdc.cd/article822.html>, consulté le 17 mars 2013.

L'asymétrie dans les rapports de force entre la DGDA et l'OCC semble s'expliquer au moins en partie par les relations politiques au niveau national. Dans un article sur les réformes administratives au Congo, Theodore Trefon a remarqué que la sélection des candidats pour les fonctions d'encadrement dans les entreprises publiques telles que la DGDA et l'OCC dépend des acteurs au sommet de la pyramide politique qui décident au final des nominations, et en général selon une logique paternaliste et clientéliste³⁸. Étant donné que les élites politiques protégeant les intérêts de la DGDA au niveau national semblent avoir plus de pouvoir et d'influence que ceux qui défendent les intérêts de l'OCC, il n'est pas surprenant que les termes du protocole d'accord évoqué plus haut soient à l'avantage de la DGDA.

Le changement des rapports de force entre la DGDA et l'OCC semble aussi avoir eu des implications sur l'interaction de ces deux services avec la société Bivac, avec laquelle le gouvernement congolais a signé un accord en décembre 2005³⁹. Le Congo compte parmi les pays en voie de développement qui ont adopté des Programmes de Vérification des Importations (PVI) afin de minimiser les risques de corruption et de sécuriser les recettes douanières⁴⁰. L'entreprise privée Bivac Internationale, filiale du Bureau Veritas, a la responsabilité d'inspecter, avant embarquement, toutes les marchandises destinées à être importées sur le territoire congolais « dont la valeur FOB (Free on Board) est égale ou supérieure à 2500 USD »⁴¹. En théorie, les rapports d'inspection

38. T. Trefon, « Public Service Provision in a Failed State: Looking Beyond Predation in the DRC », *Review of African Political Economy*, vol. 36, n° 119, 2009, p. 11. La DGDA dépend du ministère des Finances, qui, entre février 2010 et novembre 2011, était dirigé par Matata Ponyo, l'actuel Premier ministre, membre du Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement (PPRD) du président Kabila, tout comme son remplaçant, le ministre délégué aux Finances Patrice Kitebi. Le directeur général de la DGDA est Deo Rugwiza Magera, désigné à ce poste par l'ancien mouvement rebelle du RCD-Goma pendant la période de la transition. Quant à l'OCC, elle se trouve sous la tutelle du ministère de l'Économie et du Commerce, actuellement dirigé par Jean-Paul Nemoyato Bagebole. Avant les élections, ce dernier était membre de la Convention des Démocrates Chrétiens, un parti politique de l'opposition, mais il a été exclu de sa famille politique après avoir décidé de rejoindre le gouvernement de Matata Ponyo. Le directeur général par intérim de l'OCC est Albert Kasongo Mukonzo, dont la réputation a été salie en 2010 suite à des accusations de fraude. Suspendu de ses fonctions depuis le 25 octobre 2010, il a été réhabilité le 2 février 2011.

39. « Signature d'un contrat de vérification avant embarquement des importations en RDC », *Digitalcongo*, 1^{er} décembre 2005.

40. V. Dequiedt, A.-M. Geourjon et G. Rota-Graziosi, « Les Programmes de Vérification des Importations (PVI) à la lumière de la théorie de l'agence », *Afrique contemporaine*, vol. 2, n° 230, 2009, p. 152.

41. Le contrat signé en décembre 2005 stipule que, pour le compte de l'OCC, Bivac doit contrôler la conformité des factures et la qualité des marchandises, conformément aux normes en vigueur en RDC et au cahier des charges remis par l'OCC, alors que, pour le compte de la DGDA, l'entreprise doit contrôler les prix et les quantités des marchandises. Information obtenue sur le site internet de l'OCC, <www.occ-rdc.cd>, consulté le 12 décembre 2012.

établis par Bivac sont censés limiter le pouvoir discrétionnaire des douaniers⁴², mais, selon certains de nos informateurs à l'OCC, la DGDA aurait développé des stratégies pour gagner de l'argent frauduleusement. En effet, les marchandises arrivent au Congo sans être accompagnées par une attestation de Bivac. Les douaniers négocient alors avec l'importateur en lui donnant la possibilité d'échapper aux amendes prévues par la loi pour la non-présentation de l'attestation⁴³. Ce que nos informateurs à l'OCC semblent regretter, c'est que leur service soit exclu de ces négociations informelles par la DGDA.

G. K., un haut fonctionnaire de l'OCC à Kasumbalesa constate que les revenus de son service ont diminué de manière spectaculaire depuis le moment où la DGDA a pris le pouvoir à Kasumbalesa. De surcroît, il se plaint de l'attitude permissive des agents de la DGDA, qui, selon lui, ferment souvent les yeux sur des pratiques inadmissibles :

« Maintenant, c'est la guerre tous les jours. Samedi passé, trois camions étaient arrêtés pour des raisons de manque d'étiquetage. Il s'agissait d'une quantité de sucre, emballée dans des *big bags* sans marquage. Pourtant la DGDA a décidé de laisser passer les camions, parce qu'ils avaient peur de perdre des revenus. Pour combattre la fraude des agents de la DGDA, nous avons décidé d'ouvrir, dans certains cas, des dossiers complémentaires⁴⁴ ».

Le témoignage de G. K. tend à montrer que les employés de l'OCC se défendent bec et ongles contre la domination de la DGDA qui, selon eux, profite de sa position en tant que responsable du guichet unique pour éviter que les autres services douaniers fassent leur travail comme il faut. Parce que l'OCC doute de la neutralité de la DGDA, il refuse d'accepter l'informatisation de toutes les données douanières et se révolte contre l'unicité du paiement et de la facturation via le guichet unique. Afin de pouvoir garder une partie de leur pouvoir, les agents de l'OCC ont pris l'habitude d'ouvrir de temps en temps des dossiers parallèles, qu'ils gèrent de manière manuelle : cela leur donne la possibilité d'imposer des taxes informelles, qui n'apparaissent pas dans le système Sydonia. De leur côté, pour ne pas perdre trop de temps en discutant avec les agents de l'OCC, la plupart des importateurs préfèrent se taire et payer ce qu'on leur demande.

42. V. Dequiedt, A.-M. Geourjon et G. Rota-Graziosi, « Les Programmes de Vérification... », art. cit., p. 152.

43. Banque mondiale, *Étude diagnostique...*, op. cit., p. 69.

44. Entretien avec G. K., agent de l'OCC, Kasumbalesa, 30 janvier 2012.

Recyclage d'anciennes techniques de corruption

Les acteurs du monde douanier de Kasumbalesa ont recyclé certaines anciennes techniques de corruption, qui leur permettent d'échapper aux contraintes du guichet unique. Avant l'introduction des données dans l'ordinateur, beaucoup de choses restent négociables. Un bon exemple en est celui du « laboratoire », un terme qui met en exergue le côté expérimental et créatif de la corruption, l'art de la dissimulation et de la tromperie. Dans le milieu douanier de Kasumbalesa, ce mot désigne l'opération de falsification des documents commerciaux à présenter à la douane afin de minorer la valeur, changer les espèces tarifaires et modifier l'origine de la marchandise⁴⁵. Il est difficile de détecter les documents falsifiés car ils présentent, à première vue, toutes les caractéristiques des documents authentiques. Par ailleurs, les scellés apposés dans les pays de transit leur donnent un haut degré d'authenticité. Dès lors, la falsification ne peut être véritablement découverte qu'en recourant à une vérification physique de la marchandise. Ne sont arrêtés par les douaniers que ceux qui ne se conforment pas aux règles établies dans ce champ semi-autonome de la douane à Kasumbalesa. Si le commerçant, à travers son déclarant en douane, s'est acquitté de la fiscalité informelle, le douanier a l'obligation morale de signer les papiers et laisser passer la marchandise.

Un autre exemple concerne le phénomène « invisible ». Après la minoration des valeurs par le déclarant, ce dernier doit « remettre quelque chose » au douanier pour qu'il ne « regarde » pas trop. Le montant utilisé pour l'opération invisible dépend de la tête du « client », de la marchandise à dédouaner et des relations tissées par le déclarant au sein des services de la douane. Le principe est que cet argent ne doit pas laisser des traces, d'où son appellation d'invisible⁴⁶. Cette opération nécessite de la part du déclarant une bonne connaissance du milieu de la douane et surtout des douaniers pour avoir à payer le minimum de frais informels.

L'importance croissante des pratiques de médiation: l'exemple du bilanga

Un troisième effet de l'introduction du guichet unique est l'importance croissante des pratiques de médiation. Comme Nassirou Bako-Arifari l'a remarqué à propos de la corruption douanière en Afrique occidentale, il arrive

45. Entretien avec P. D., de l'Ogefrem (Office de gestion du fret multimodal), et F. L., de la DGDA, Lubumbashi, 10 septembre 2011.

46. *Idem*.

souvent que les douaniers négocient avec les usagers (les importateurs/exportateurs) par le biais d'intermédiaires. Dans beaucoup de zones frontalières en Afrique subsaharienne, on peut retrouver des courtiers des douanes (*customs brokers*), c'est-à-dire des spécialistes dans l'organisation de transactions frauduleuses. Grâce à ces intermédiaires, les agents de l'État et leurs clients peuvent limiter les risques. En échange d'une commission, ces intermédiaires sont prêts à récupérer ou remettre l'argent des pots-de-vin, à intimider ceux qui refusent de suivre les règles de la transaction illicite ou encore à imposer des taxes informelles⁴⁷. L'instauration du guichet unique à Kasumbalesa a conduit à l'augmentation des pratiques de médiation.

Bilanga est un mot lingala qui signifie « champs ». Le terme désigne toute activité frauduleuse qui produit des bénéfices, tout comme un champ agricole produit de la nourriture pour son propriétaire. Ainsi, lorsqu'un bureaucrate monnaie tel ou tel service, il va appeler cela son *bilanga*⁴⁸. À Kasumbalesa, le terme désigne le trafic transfrontalier illicite. Depuis l'époque de Mobutu, des gens font traverser des marchandises en fraude de la douane en empruntant de petits sentiers de brousse qui se trouvent à quelques kilomètres des bâtiments officiels du poste frontalier de Kasumbalesa. Pour ne pas se mettre en difficultés, les trafiquants ont pris l'habitude de conclure des arrangements avec les différents services chargés de la sécurité le long de la frontière.

Le commerce transfrontalier illicite est en effet contrôlé d'une manière assez stricte par des éléments de l'armée nationale congolaise, ce qui montre encore une fois que l'autonomie du champ social du monde douanier de Kasumbalesa n'est que partielle : elle ne peut exister que grâce à l'approbation tacite de certains acteurs stratégiques au sein du régime de Kabila. Selon plusieurs sources à Kasumbalesa, certains membres de la famille présidentielle seraient actifs dans le commerce transfrontalier illicite entre la Zambie et le Congo. Un nom qui nous a été cité souvent est celui de maman Kibawa, la sœur aînée de Laurent-Désiré Kabila, décédée en septembre 2010. D'après les éléments qui nous ont été rapportés, maman Kibawa et ses collaborateurs jouissaient de quelques privilèges, entre autres celui de ne pas devoir payer des pots-de-vin, ni aux autorités zambiennes ni aux autorités congolaises. Après la mort de maman Kibawa, ses proches auraient continué de jouer un rôle de premier plan dans le *bilanga*.

47. N. Bako-Arifari, « We don't Eat the Papers: Corruption in Transport, Customs and the Civil Forces », in G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials*, Londres/New York, Zed Books, octobre 2006, p. 183-185.

48. Entretien par e-mail avec Georges Mulumbwa Mutambwa, linguiste à l'université de Lubumbashi, 14 juin 2012.

En ce qui concerne les importations de marchandises au Congo par le *bilanga*, il faut souligner que certains camions en provenance de l'Afrique australe ne traversent pas la frontière : les chauffeurs préfèrent en effet éviter le poste-frontière officiel de Kasumbalesa parce qu'ils savent qu'avec la modernisation des services douaniers, il est devenu très difficile d'échapper aux contrôles. Ils s'arrêtent donc du côté zambien de la frontière où leurs camions sont déchargés dans un quartier qu'on a surnommé « Comesa », en référence à l'organisation régionale qui promeut le commerce international en Afrique australe et orientale. Avant de traverser la frontière, les produits sont stockés dans des dépôts gérés par des entrepreneurs congolais (qui les louent auprès des propriétaires zambiens). Le nombre de dépôts s'élève à une centaine.

Dans la plupart des cas, les marchandises quittant le quartier « Comesa » sont transportées par vélo, ce qui permet de traverser la frontière de manière plus ou moins inaperçue, d'éviter la procédure officielle pour le paiement des droits et taxes à l'importation et d'échapper à l'obligation d'obtenir des permis pour l'importation de produits alimentaires. Les cyclistes, qu'on appelle les *bakatako*, travaillent en équipes de 10 à 20 personnes. Chaque membre de l'équipe est payé en fonction du nombre de sacs qu'il transporte. En moyenne, un cycliste peut transporter 14 à 15 sacs de 25 kg par course. Étant donné que la distance entre le point de départ – un dépôt à « Comesa » – et le point d'arrivée – le parking à Kasumbalesa – est de 4 à 5 kilomètres, on peut estimer au maximum à cinq le nombre de courses effectuées par jour et par cycliste, soit 75 sacs transportés. Normalement, les *bakatako* reçoivent entre 150 et 200 francs congolais (0,12 à 0,16 euros) par sac transporté. Un autre groupe d'acteurs, appelés les « déclarants », garantit le passage des équipes de cyclistes en négociant des arrangements avec les représentants de tous les services étatiques. Les chauffeurs de camions leur remettent une somme d'argent pour qu'ils puissent « arroser » tout le monde. Les membres des services publics travaillent aussi par personnes interposées. Leurs représentants sont appelés les « per civils » (personnes civiles) dont le travail consiste à arrêter les trafiquants et leur imposer des amendes qui peuvent varier entre 2 000 et 5 000 francs congolais (1,65 à 4 euros).

Les chauffeurs de camions (*Canter*) et de taxi-bus (*Dubai*) qui quittent Kasumbalesa pour rejoindre Lubumbashi et qui transportent des marchandises en petites quantités, entrées par le *bilanga*, ont besoin d'un document appelé la Déclaration Simplifiée à l'Importation (DSI). C'est un document officiel qui s'obtient auprès des agents douaniers dans le nouveau bâtiment à Kasumbalesa et qui est absolument nécessaire pour importer des petites quantités de certaines marchandises, comme le sucre, l'huile, les œufs, le riz et le ciment. Pour autant, même les chauffeurs de camion qui disposent d'une DSI sont

obligés de payer des pots-de-vin aux agents de la DGDA et de l'OCC qui ont érigé une barrière illégale à la hauteur du village Whisky⁴⁹.

Les arrangements informels qu'on retrouve dans le *bilanga* constituent de bons exemples de ce que Tobias Hagmann et Didier Péclard ont appelé l'État négocié⁵⁰ : on a là affaire à des acteurs étatiques qui continuent à inventer et faire respecter leurs propres règles au niveau local, malgré la tentative de la communauté internationale d'envahir le « champ social semi-autonome » du monde douanier par la voie législative et d'imposer une réforme douanière par le haut comme le « guichet unique ». Ce qui a changé par rapport à l'avant-réforme, c'est que les gens impliqués dans le *bilanga* sont devenus plus prudents. Presque tous les groupes d'acteurs font appel aux services de courtiers des douanes : alors que les agents de la douane et les militaires utilisent des *per civils* pour protéger leurs intérêts, les chauffeurs de camions et les *bakatako* utilisent des « déclarants ». Un autre fait frappant est l'imbrication du formel et de l'informel : alors que les transporteurs de marchandises provenant du *bilanga* prennent soin d'obtenir un document DSI dans le nouveau bâtiment de la douane, les agents de la DGDA et de l'OCC ont érigé une barrière illégale pour pouvoir imposer des taxes informelles à ces mêmes transporteurs.

L'émergence d'une institution de l'ombre

Un dernier effet de la réforme douanière néolibérale à Kasumbalesa est la naissance d'une brigade anti-fraude officieuse, qui, selon nos informateurs, permettrait au gouvernement provincial de générer des revenus fiscaux sur le commerce transfrontalier en dehors du système du guichet unique, lequel, pour mémoire, est géré par la DGDA et sous contrôle du ministère des Finances national. Comme nous l'avons déjà indiqué dans une section précédente, les autorités provinciales katangaises attendent depuis longtemps la mise en œuvre de la décentralisation, puisque celle-ci leur conférerait une plus grande autonomie financière⁵¹.

La brigade anti-fraude officielle du Katanga est connue sous le nom de Cosefkat (Coordination de surveillance économique et financière). Elle est supervisée par Edmond Mbaz-A-Bang, ministre auprès du gouverneur Moïse

49. Whisky est situé à 7 kilomètres de la frontière. Le village doit son nom à la fabrication locale de *lutuku*, une boisson alcoolisée indigène à base de maïs et de manioc fermenté.

50. T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, juillet 2010, p. 539-562.

51. M.-F. Cros, « La décentralisation en panne », *La Libre Belgique*, 19 mars 2008 ; L. Essolomwa, « Décentralisation : le Katanga réclame une hausse de la rétrocession après le reprise minière », *Radio Okapi*, 27 avril 2011.

Katumbi Chapwe. Le coordonnateur de la brigade est Gabin Tshinabu, fils d'un ancien joueur de Tout Puissant (TP) Mazembe, un club de football présidé par Katumbi. La Cosefkat a été créée par le gouverneur en juillet 2007 avec pour mission « la recherche et la constatation des infractions à la législation douanière, minière, des hydrocarbures et de l'immigration »⁵². Dans son rapport annuel de 2009, la Cosefkat affirmait que sa priorité principale était de combattre « la fraude fiscale sous la forme de fraude documentaire pratiquée par les régies financières [...] impliquées dans la mobilisation des recettes de l'État »⁵³. La brigade anti-fraude officielle semble donc avoir été établie dans le but de soutenir le gouvernement de Kinshasa dans ses efforts d'assainir les finances publiques. En 2007, l'équipe du Premier ministre Antoine Gizenga était sous forte pression du FMI et des autres bailleurs de fonds internationaux pour mettre fin au mauvais fonctionnement des régies financières nationales⁵⁴. La création de la Cosefkat a permis à Katumbi de montrer qu'il voulait tenir compte des préoccupations fiscales du gouvernement national.

Mais, selon plusieurs sources fiables dans le milieu des commerçants⁵⁵, il existerait également une brigade anti-fraude officieuse opérant dans l'ombre. Elle aurait en charge la fouille d'individus et de véhicules sur les trois routes principales qui mènent à la frontière entre le Congo et la Zambie. Le grand public connaît les membres de cette brigade sous le nom de « 100 pour 100 », un sobriquet réservé aux supporters fanatiques du club de football TP Mazembe. À Lubumbashi, un chauffeur de taxi comparait cette brigade anti-fraude officieuse à la Jeunesse du Mouvement Populaire de la Révolution (JMPR) de l'époque mobutiste, dans la mesure où toutes deux sont majoritairement composées de jeunes chômeurs mobilisés par un homme fort pour défendre ses intérêts et intimider ses adversaires⁵⁶. Selon un membre de la société civile katangaise, la brigade a une position de pouvoir assez forte :

« Ce service a une compétence plus forte que les autres services de l'État [...]. Il vérifie tous les documents douaniers (entrées et sorties) c'est-à-dire import et export. Et lorsqu'il constate une anomalie, parce que doté de tous les pouvoirs par les autorités provinciales, il arrête et amène les marchandises litigieuses non dans les entrepôts douaniers mais au gouvernement ou là où ils veulent. Il n'y a personne qui peut faire libérer si ce n'est que l'autorité provinciale ou son représentant. [...] Ce service fonctionne selon le cahier de

52. Rapport de la Coordination provinciale de surveillance économique et financière du Katanga, 9 février 2010, <www.katanga.cd>, consulté le 14 février 2013.

53. *Ibid.*, p. 2.

54. OCDE et Banque africaine de développement, *Perspectives économiques en Afrique* 2008, Paris, Éditions de l'OCDE, mai 2008, p. 260.

55. Entretiens avec des commerçants, Lubumbashi, janvier 2012.

56. Entretien avec un chauffeur de taxi, Lubumbashi, 2 février 2012.

charge donné par le fondateur. Ils n'obéissent qu'à leur chef et non à quelqu'un d'autre. Parfois ces jeunes gens sont drogués car parfois on les appelle des milices du Chef. Ce sont les jeunes appelés cent pour cent [...]. Ils sont aidés dans l'exercice de leur fonction par les policiers mis à leur disposition par les autorités provinciales. Avec ça ils ont un pouvoir très fort⁵⁷ ».

Une autre source proche de l'opposition politique katangaise nous a fourni un témoignage semblable :

« Les bureaux de leurs animateurs en chef sont abrités dans le gouvernorat de province du Katanga où se trouvent même leurs fourrières de véhicules arrêtés soi-disant pour fraude douanière et c'est là même que les amendes sont taxées sur les propriétaires des biens saisis sans aucune base légale et aucune juridiction, aucun défenseur des droits de l'homme n'est admis à entrer dans le gouvernorat auprès desdits bureaux pour défendre les droits des personnes qui y sont reprochées de quelque chose. Des fois, les personnes inquiétées [...] donnent de l'argent de corruption avant même qu'on ne les achemine au gouvernorat de province à la fourrière ; [...] cet argent n'a rien n'a avoir avec la caisse de l'État puisque tombé dans les poches de ces individus incontrôlés et sans aucun matricule de l'État. À titre d'exemple, un homme d'affaires, [...] du nom de X a vu ses cinq minibus qui, il est vrai, sont entrés illégalement au Congo par Kasenga et se dirigeaient vers Lubumbashi, être arrêtés et acheminés au gouvernorat de la province où il lui est demandé des amendes et pénalités de l'ordre de 100 000 \$ USD alors que ces mêmes véhicules s'ils étaient entrés légalement, paieraient 15 000 \$ USD⁵⁸ ».

Il n'est pas surprenant que l'on soupçonne Katumbi de faire appel à des supporters du TP Mazembe pour équiper la brigade anti-fraude officieuse. Comme l'a remarqué Arnold Pannenburg, le gouverneur du Katanga fait partie d'un groupe de *Big Men* qui ont compris que la présidence d'un club de football offre plusieurs avantages : elle permet de gagner de la popularité, de trouver des opportunités d'affaires et d'obtenir de l'influence politique⁵⁹. Ayant fait sa fortune dans la pêche, le transport et le secteur minier, Katumbi est devenu président du TP Mazembe en 1998. En investissant beaucoup de son argent personnel dans le TP Mazembe, il a placé le club en position de connaître les plus grands succès de son histoire. Comme on pouvait s'y attendre, cette réussite sportive eu un impact très positif sur la carrière politique de Katumbi. Pendant plusieurs années⁶⁰, il était considéré comme un ami proche

57. E-mail d'un membre de la société civile katangaise, reçu le 18 janvier 2013.

58. E-mail d'une source proche de l'opposition politique katangaise, reçu le 16 février 2013.

59. A. Pannenburg, *Big Men Playing Football: Money, Politics and Foul Play in the African Game*, Leiden, African Studies Centre, vol. 43, 2010, p. 1-14.

60. Depuis 2011, les relations entre Kabila et Katumbi se sont un peu refroidies. Voir « War, Diamonds and Football: The Amazing Story of Congo's TP Mazembe », *CNN*, 21 décembre 2010.

du président Kabila et un membre de son fameux « clan katangais », un groupe d'hommes forts tous originaires de la province où le chef de l'État a grandi et qui le conseillent politiquement et économiquement.

La carrière de Katumbi confirme la thèse d'Englebert concernant l'attitude ambivalente des élites régionales vis-à-vis du gouvernement central. Même si le gouverneur du Katanga n'est pas toujours d'accord avec la manière dont le Congo est géré, il prend soin de ne pas se révolter ouvertement contre le régime de Kinshasa, parce qu'il sait que son soutien à Kabila lui confère une liberté considérable dans la gestion de sa propre province. Kinshasa ferme les yeux sur la façon dont Katumbi semble instrumentaliser la brigade anti-fraude officieuse pour garder une mainmise sur le commerce transfrontalier et pour augmenter les recettes fiscales de la province de manière peu orthodoxe⁶¹.

Le but de cet article était d'analyser les implications d'une réforme douanière néolibérale dans la ville frontalière de Kasumbalesa. Nous avons utilisé la notion du « champ social semi-autonome », développée par Moore, pour étudier la façon dont différents groupes d'acteurs au sein du monde douanier ont essayé de sauvegarder une partie de leur liberté concernant l'établissement de règles informelles pour l'organisation du commerce transfrontalier. Il serait pourtant simpliste de présenter la mise en œuvre de la réforme douanière à Kasumbalesa comme un échec total. Même si l'introduction du guichet unique n'a pas abouti à l'éradication complète de la corruption dans la ville frontalière, il faut néanmoins reconnaître que la modernisation du poste frontière a contribué à un renforcement de la capacité fiscale de l'État congolais. Comme l'a suggéré Chalfin dans son étude sur la réforme douanière au Ghana, les gouvernements africains ont la possibilité de jouer intentionnellement sur l'aversion de la communauté internationale pour la corruption : sachant que, dans le climat néolibéral actuel, les bailleurs de fonds ont de plus en plus tendance à considérer la corruption douanière comme un problème technique pouvant être résolu par une intervention technologique, les gouvernements peuvent solliciter un soutien technique et financier pour renforcer l'appareil étatique dans les zones périphériques du territoire national, qu'ils avaient du mal à contrôler auparavant. Le régime de Kabila a bien compris le double avantage de l'appui international pour la réforme douanière dans son pays : non seulement cela lui a permis de renforcer son contrôle sur la riche province du Katanga, mais aussi de créer l'impression

61. À plusieurs reprises, nous avons contacté l'entourage de Moïse Katumbi par téléphone et e-mail pour avoir une réaction suite aux témoignages que nous avons récoltés sur l'existence de la brigade anti-fraude officieuse. Jusqu'à présent, aucune réaction ne nous est parvenue [NdA].

qu'il est prêt à respecter les normes internationales de la bonne gouvernance. En même temps, Kinshasa a pu continuer sa politique de prébendes en laissant une certaine liberté aux acteurs du champ social semi-autonome du monde douanier de Kasumbalesa afin qu'ils (ré)organisent leurs pratiques de corruption en se jouant aisément de la « terreur de la transparence »⁶² imposée par la communauté internationale ■

Jeroen Cuvelier

Conflict Research Group – Université de Gand

Sociologie et anthropologie du Développement – Université de Wageningen

Philémon Muamba Mumbunda

Faculté de Droit et Sciences Politiques

Centre d'Études Politiques (CEP)

Université Catholique du Congo, Kinshasa

Abstract

Neoliberal reforms, fragile state and legal pluralism: the single-window approach of the customs in Kasumbalesa

As a result of the fact that the Congolese government has agreed to embark on a neoliberal project aiming to reform and modernize the country's customs services, Kasumbalesa, a booming border town on the international frontier between Congo and Zambia, has recently been equipped with a "guichet unique" or "single window" facility. Although this new facility is considered a major landmark in Congo's fight against customs fraud, and is believed to be a significant step forward in the process of formalizing the international trade between Congo and Southern Africa, it has not led to the complete disappearance of various unofficial arrangements at the border. In this article, Kasumbalesa's world of customs is analyzed through the use of Sally Falk Moore's concept of the "semi-autonomous social field". It is shown that, despite the introduction of the single windows facility, customs officials in Kasumbalesa and their clients continue to negotiate their own arrangements for the import and export of goods. We argue that the introduction of the single window facility has had four unexpected outcomes: it has given rise to a growing competition between customs services for access to illicit revenues; old corruption techniques have been recycled in order to avoid the restrictions imposed by the new system; there has been a growing trend towards the use of "customs brokers"; and, finally, the provincial authorities appear to have resorted to the creation of a "shadow institution" in order to step up their fiscal revenues.

62. B. Chalfin, *Neoliberal Frontiers...*, op. cit., p. 126.